

토지보상평가에 있어 개발이익 배제¹⁾

선 병 채 팀장
(한국토지공사, 감정평가사)

I. 문제의 제기

공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시되면 통상의 경우 그 대상토지의 이용가치가 장차 증가될 것으로 기대하여 그 기대가치만큼 토지의 가격이 미리 상승하게 되는데²⁾ 이러한 개발이익이 당해 토지의 객관적인 가치의 일부로서 당연히 시가에 포함되어 손실보상의 대상에 포함될 수 있는지의 여부와 손실보상의 대상에 포함되지 않는다면 보상평가 시 그 개발이익을 어떻게 배제할 것인가가 문제시 될 수 있다.

우선 손실보상의 대상에 개발이익이 포함될 수 있는가에 대해 헌법재판소는 ‘헌법 제23조제3항이 규정하는 정당한 보상이란 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 완전보상을 의미하며, … 개발이익은 그 성질상 완전보상의 범위에 포함되지 아니한다.’³⁾라고 하여 개발이익이 손실보상의 대상에 포함되지 않음을 분명히 하고 있다.

이와 관련하여 정당보상을 위해서는 보상대상토지와 유사한 효용을 갖는 토지를 인근 지역에서 구입할 수 있는 가격수준으로 평가하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 이러한 시각에서는 개발이익 배제문제를 떠나 보상대상에 포함된 토지소유자를 차별하는 것은 잘못이라는 것이다. 특히 우리나라의 경우 공익사업으로 인한 토지가격 상승이 주변지역에 광범위하게 영향을 주는데 공익사업지구 밖의 개발이익환수장치가 제대로 마련되지 않은 상태에서 지구안의 개발이익배제가 지구 밖과의 불균형을 심화시켜 헌법상의 평등의 원칙에 어긋나는 등 문제가 있으므로 보상평가에 있어 개발이익배제가 사실상 어렵다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 헌법재판소에서는 공공사업시행지역 이외의 토지소유자가 보유하게 되는 개발이익을 포함하여 일체의 개발이익을 환수할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않은 상황에서 보상액 산정에 있어서 개발이익을 배제한다고 하여 합리적 이유 없이 보상대상에의 포함여부에 따라 토지소유자를 차별한 것이라고는 인정되지 않으므로 이는 평등의 원칙을 규정한 헌법 제11조제1항에 위반되지 아니한다고 판시하여⁴⁾

1) 이 글은 토지연구 2007. 제1호에 게재된 것을 수정 보완한 것임

2) 헌법재판소 1990. 6.25 선고 89헌마107 결정에 의한 개발이익 정의

3) 헌법재판소 2001. 4.26 선고 00헌바31 결정

4) 헌법재판소 1990.6.25 선고 89헌마107 결정

공익사업의 시행으로 지가가 상승하여 피수용자에게 발생하는 개발이익은 배제되는 것이 정당한 것으로 인정하고 있다.

특히 2003년 1월 1일 제정·시행된 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법이라 한다.) 제67조제2항에서도 ‘보상액의 산정에 있어서 당해 공익사업으로 인하여 토지 등의 가격에 변동이 있는 때에는 이를 고려하지 아니한다.’ 라고 하여 당해 사업으로 인한 개발이익배제를 명문화하고 있다. 특히 이 조항은 그간 개발이익배제 문제가 판례 등으로 보충되어 오던 것을 법제화한 것으로 개발이익배제를 관련법에서 명백히 규정한 것으로 그 의의가 크다고 할 수 있다. 이러한 개발이익배제에 관한 이 기본조항 외에 토지보상법 70조제3항, 제4항 및 제5항(기준이 되는 공시지가 소급 적용), 시행령 제37조제2항(당해 공익사업의 영향이 반영된 지가변동률 제외) 및 시행규칙 제23조제1항(당해 공익사업의 시행을 목적으로 한 용도지역의 배제)등이 개발이익을 배제하기 위한 구체적인 조항에 해당된다고 할 수 있다.

한편 토지의 보상가격은 토지보상법 제70조 등에 의거 반드시 공시지가를 기준으로 평가토록 하고 있으며 개발이익을 배제하기 위해서 가격시점에 가장 가까운 공시지가를 적용하는 일반 평가와 달리 사업인정 고시일 당시의 공시지가를 기준으로 가격시점까지 당해 공익사업의 영향이 없는 지가변동률을 적용하여 보상가격을 산정토록하고 있다. 문제는 개발이익을 배제하기 위한 이러한 평가방식은 철저히 공시지가의 기준성에 그 바탕을 두고 있으나 기준이 되는 공시지가 자체에 개발이익이 포함되었을 경우 또는 공시지가의 기준성이 지켜지지 못하고 즉, 공시지가 이외에 별도의 기준가격이 필요할 때는 개발이익 배제를 위한 별도의 장치가 마련되어야 하는 문제가 있다. 특히 공시지가가 각종 조세부과의 기준으로 적용되면서 현실적으로 적정가격에 미치지 못하는 것으로 인정됨에 따라 헌법상의 정당보상을 위해 공시지가를 적정가격으로 보정하는 별도의 작업이 불가피하다고 할 때 그 보정과정에서 개발이익 배제장치가 충분히 마련되어 있지 못한다면 개발이익배제라는 당초의 목적을 달성할 수 없는 문제가 발생 할 수 있는 것이다.

1989년 공시지가 제도가 도입된 이래 공시지가의 적정성 문제가 항상 논란이 되어 왔는데 그 이면에는 공시지가가 과세표준, 보상 등 공적 평가 및 담보 등 사적 평가의 기준 등과 같은 다양한 정책목적을 동시에 추구하는 것이 현실적으로 불가능하다는 것이다. 실제 보상평가 실무에 있어서는 공시지가가 시가에 미치지 못한다는 이유로 이를 적정가격으로 보정하기 위한 작업이 별도로 이루어져야 하는 문제점이 있다. 공시지가를 보정하기 위해 인근의 보상선례 등을 참작함에 있어 그 보상선례 등에 개발이익이 포함되어 있을 경우 이를 배제하기 위한 구체적인 수단이 없는 등 개발이익을 배제하기 위한 충분한 장치가 마련되어 있지 못하여 개발이익배제 문제는 감정평가사의 개별적 판단에 크게 의존해 오고 있는 실정이다.

현재 보상평가 실무에서는 공익사업간의 보상가격 균형을 이유로 인근지역의 보상선례가 실질적인 평가기준이 되면서 연쇄적인 보상가격 상승으로 이어져 개발이익 포함 여부

가 여전히 논란이 되고 있으며, 또한 개발이익이 각 평가단계별로 충분히 배제되지 못할 경우 협의에 의하여 사업시행자에게 토지를 제공한 소유자와 협의에 불응하여 수용재결 및 소송 등에 의하여 보상을 받은 소유자간에 형평성 문제가 발생하는 등 여러 문제가 지적되고 있다. 보상평가에 있어서 개발이익배제는 여전히 중요한 문제로 인식되고 있어 개발이익배제를 위한 구체적이고 충분한 제도적 장치를 마련해야 하는 등 이를 해소할 수 있는 근본적인 방안이 필요한 실정이다.

II. 토지보상평가 개요

1. 평가기준

공익사업에 편입되는 토지의 보상가격은 토지보상법 제70조 등에 의거 「부동산가격 공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 공시지가를 기준으로 하되, 그 공시기준일로부터 가격시점까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 생산자물가상승률 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 정하도록 되어 있다.

$$\text{토지보상가격} = \text{비교표준지 공시지가} \times \text{시점수정 (지가변동률 등)} \times \text{지역요인비교} \\ \times \text{개별요인비교} \times (\text{기타사항})$$

위 공시지가기준 평가방식은 거래사례비교법의 거래사례 대신 표준지 공시지가를 기준으로 공시지가와 대상 토지를 비교하여 대상 토지의 가격을 평가하는 것으로서 거래사례 비교법과 유사하다고 할 수 있으나, 거래사례비교법에서는 사정보정절차가 필요한 반면 공시지가는 적정가격으로서 사정보정이 필요치 않다는 점에서 차이가 있다.

2. 비교표준지의 선정

토지를 평가함에 있어서는 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 또는 둘 이상의 비교표준지를 선정하여 이를 기준으로 하여야 한다. 평가 대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다함은 평가대상토지와 위치 또는 물적 유사성이 있어서 가격형성 요인이 유사함을 말한다. 비교표준지는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 평가대상 토지와 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 용도지역이 같은 표준지를 선정하는 것을 원칙으로 하되 유사가격권의 표준지 중에서 대상토지와 토지이용상황 등이 유사한 표준지를 선정하여야 한다.

3. 시점수정

보상평가에 있어 시점수정이라 함은 표준지 공시지가를 기준으로 대상 토지를 평가함에 있어 비교표준지 공시지가의 공시기준일과 가격시점이 시간적으로 불일치하여 가격 수준의 변동이 있는 경우 지가변동을 등을 적용하여 비교 표준지의 공시지가를 가격시점의 수준으로 정상화하는 작업을 말한다.

4. 지역요인 및 개별요인 비교

인근지역에 적정한 비교표준지가 없어서 동일수급권안의 유사지역에서 비교표준지를 선정한 경우에는 평가대상토지와 지역요인 및 개별요인을 비교하고, 인근지역에서 비교표준지를 선정한 경우에는 개별요인만을 비교하게 된다.

5. 기타사항의 참작 문제

공시지가를 기준으로 하여 보상액을 산정하는 경우 시점수정, 지역 및 개별요인 비교 외에 유사거래사례, 보상선례 등을 기타사항으로 참작하여 보정할 수 있는지에 대해 공시지가 자체에는 이미 인근유사토지의 정상적인 거래가격 등이 포함된⁵⁾ 즉, 기타사항이 종합적으로 참작된 적정가격이라는 등의 이유로 현행 토지보상법에서는 기타사항을 참작하도록 한다는 명문의 규정이 없는 상태이다. 즉 아래 기타사항 참작 연혁에서와 같이 '92. 1. 1. 이후 개정된 토지수용법 제46조제2항제1호에서는 기타사항을 참작대상으로부터 삭제시킴으로써 엄격하게 공시지가 기준으로 보상평가액을 산정토록 하고 있으며 그 규정이 그대로 이어오고 있는 것이다.

《토지보상법(토지수용법)의 기타사항 참작 연혁⁶⁾》

구분	기타사항 참작 연혁
1989.6.30 이전 :공시지가 이전의 기준지가시대	국토이용관리법에 의하여 기준지가가 고시된 지역에서의 토지에 대한 보상은 고시된 기준지가를 기준으로 하되, 기준지가고시대상지역공고일로부터 재결시까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획 또는 당해 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동률도매물가상승률 기타사항을 참작하여 평가한 금액으로 한다.(토지수용법 제46조제2항) 이 때에는 국토이용관리법(29조제5항)에 의하여 기준지가는 공공시설용지를 매수하거나 토지를 수용하는 경우 그 지가 또는 보상액의 기준으로 하되, 기준지가고시대상지역공고일로부터 매수 또는 보상액의 재결시까지의 당해 국토이용계획 또는 당해 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동률도매물가상승률인근 유사토지의 정상거래가격 및 기타 사항을 참작하여야 하도록 함으로써 인근유사토지의 정상거래가격 및 기타사항을 반드시 참작하도록 하였다.

5) 부동산가격공시및감정평가에관한법률 시행령 제6조제1항제1호

6) 임호정 외, 2000, “정당보상에 있어 기타사항의 참작에 대한 고찰”, 감정평가논집, 제 X집 pp188-9

구분	기타사항 참작 연혁
1989.7.1 ~1991.12.31 (공시지가 초기)	토지에 대한 보상은 자기공시및토지등의평가에관한법률에 의한 공시지가를 기준으로 하되, 공시기준일로부터 협의성립시 또는 재결사까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획 또는 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률 기타 사항을 참작하여 평가한 금액으로 한다.(토지수용법 제46조제2항제1호) 이때에는 기타사항이 참작대상으로 그대로 남아있었으나 <u>인근유사토지의 정상거래가격을 참작대상에서 제외</u> 시켰다.
1992. 1. 1 이후	협의취득 또는 수용하여야 할 토지에 대하여는 공시지가를 기준으로 하되, 그 공시기준일로부터 협의성립시 또는 재결사까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률 기타 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상액을 정한다.(토지수용법 제46조제2항제1호) 이때에 <u>기타사항도 참작대상으로부터 삭제</u> 시킴으로써 엄격하게 공시지가를 기준으로 하여 보상액을 산정하도록 하였다.
2003. 1. 1 :토지보상법 제정·시행 이후	협의 또는 재결에 의하여 취득하는 토지에 대하여는 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 의한 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일로부터 가격시점까지의 관계 법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령이 정하는 지가변동률, 생산자물가상승률(한국은행법 제86조의 규정에 의하여 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 의하여 산정된 비율을 말한다) 그 밖에 당해 토지의 위치·형상·환경·이용 상황 등을 참작하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다.

또한 「부동산가격 공시 및 감정평가에 관한 법률」 시행령 제77조 제1항 및 별표2에 의하면 ‘법 제21조 제2항의 규정에 위반하여 평가대상토지와 위치·지형·환경 등 토지의 객관적 가치에 영향을 미치는 제요인을 비교하여 평가대상토지의 가격과 표준지의 공시지가가 균형을 유지하도록 감정평가하지 아니한 경우’에는 감정평가업자와 해당 감정평가사에게 업무정지 6개월의 벌칙이 가해지므로 감정평가사는 기타사항을 참작하여 평가하기 어렵게 되어 있다.⁷⁾

다만, 수용대상토지의 정당한 보상액을 산정함에 있어 보상선례를 참작할 수 있는지 여부에 대해 판례에서는 ‘토지수용법 제46조제2항 등 토지수용보상액 산정에 관한 관계 법령의 규정을 종합하여 보면, 수용대상토지에 대한 보상액을 산정하는 경우에 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례를 반드시 조사하여 참작하여야 하는 것은 아니며, 다만 인근 유사토지의 거래사례나 보상선례가 있고 그 가격이 정상적인 것으로서 적정한 보상액 평가에 영향을 미칠 수 있는 것임이 인정된 경우에 한하여 이를 참작할 수 있을 뿐이다.’⁸⁾ 라고 하여 기타요인 보정을 제한적으로 긍정하고 있다.

토지보상법에서는 공시지가의 이상적인 모습을 전제로 다음의 기본요인까지만 규정하고 있으나 현재 보상평가 실무에서는 대법원 판례 등에 의거 기본요인 이외에 인근의 보상선례 등을 참작한 기타요인 보정 과정을 거쳐 보상가격을 산정되고 있다.

7) 한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12. 102쪽

8) 대법원 2002. 3. 29. 2000두10106 판결

$$\text{보상가격} = \text{표준지 공시지가} \times \text{시점수정} \times \text{지역·개별요인 비교} \times \text{기타요인 보정 기본요인}$$

결론적으로 기타요인 보정은 공시지가 제도 도입 당시의 취지와 달리 현실적으로 공시지가가 적정가격에 미달하므로 헌법 제23조제3항에 규정된 정당보상이 되기 위해서는 공시지와 시가와의 괴리를 별도로 보정하는 과정이 필요한 것으로 이해할 수 있으며, 보상평가 실무에서는 대부분의 경우 인근의 보상선례 등을 참작한 기타요인 보정을 적용하고 있다. 이러한 보상선례의 참작은 종전의 보상평가에 있어서 인근유사토지의 정상거래가격의 참작과 크게 달라지지 않았음을 보여주고 있다.

Ⅲ. 개발이익배제 평가 관련 문제점

1. 적용 공시지가의 시점 문제

일반적인 토지평가 시 기준이 되는 공시지가는 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 공시지가를 적용하는 것이 원칙이나 보상평가에 있어서는 토지보상법 제70조제4항에 의거 사업인정고시일 직전의 공시시가로 소급하여 적용하는 것을 원칙으로 하고 있어 이것이 일반평가와 크게 다른 점이다. 공시지가는 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인한 지가의 증가분 즉 개발이익을 반영하여 산정하기 때문에⁹⁾ 보상시점(가격시점)에 가장 가까운 공시지가를 기준으로 할 경우 개발이익이 포함되므로 사업인정 고시일 당시로 소급하여 적용함으로써 개발이익을 근본적으로 배제 하자는 하는 취지이다.

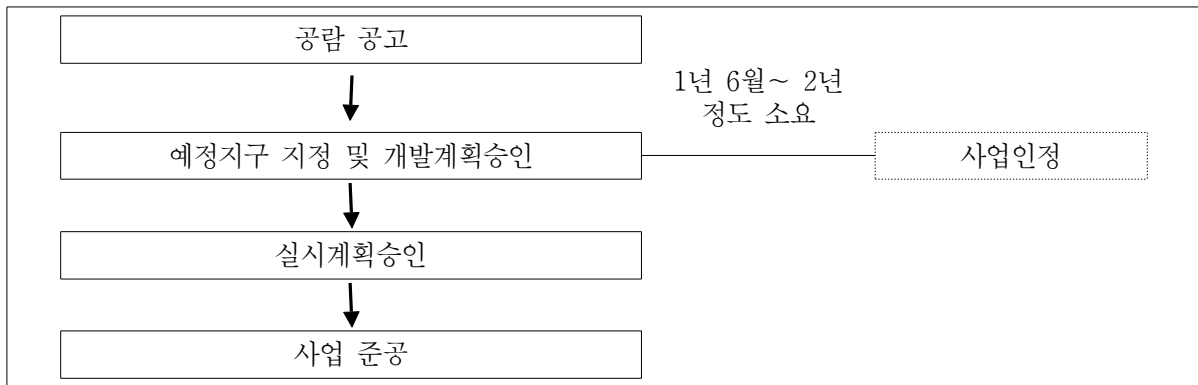
그러나 사업인정고시일 이전 선행단계에서부터 당해 사업으로 인한 영향이 공시지가에 반영되는 문제가 있을 수 있다. 예를 들면 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업지구의 경우 아래 시행절차와 같이 공익사업의 계획이 일반적으로 공개되는 공람공고 당시에서부터 즉, 사업인정 훨씬 이전 단계에서부터 당해 공익사업으로 인한 토지의 가격이 변동될 수 있기 때문이다. 특히 최근 대규모 신도시 등의 경우에는 정부에서 추진계획을 발표한 이후 공람공고 등을 거쳐 사업을 진행하기 때문에 사업인정 당시에는 당해 공익사업으로 인한 토지의 가격이 크게 변동할 수 밖에 없는 문제를 안고 있다.

9) 표준지조사·평가기준 (건설교통부훈령 제479호) 제19조 : 표준지의 평가에 있어서 다음 각호의 개발이익은 이를 반영하여 평가한다. 다만, 그 개발이익이 주위환경 등의 사정으로 보아 공시기준일 현재 현실화·구체화되지 아니하였다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인한 지가의 증가분
2. 공익사업의 시행에 따른 절차로서 행하여진 토지이용계획의 설정·변경·해제 등으로 인한 지가의 증가분
3. 기타 공익사업의 착수에서 준공까지 그 시행으로 인한 지가의 증가분

또한 토지보상법 제70조제3항에 의한 사업인정전 협의의 경우 사업인정 후 협의 평가와 달리 가격시점 당시의 공시지가를 적용토록 하고 있으나 현행 토지보상법은 사업시행자가 수용재결을 신청하기 전에 사업인정 전 협의나 사업인정 후 협의 중 하나만 거치도록 하고 있기 때문에 평가기준을 달리 정할 실익이 없으며, 오히려 보상평가기준이 달라질 경우 형평성 문제 및 사업인정 후에 다시 평가를 해서 협의 절차를 다시 거쳐야 하는 문제 등이 생길 수 있어 이를 근본적으로 개선할 필요가 있다.

《택지개발사업 시행절차(택지개발촉진법)》



이와 같이 토지보상법 제70조 제4항(사업인정 후 협의, 재결)은 공시지가에 반영된 개발이익을 법적으로 보장해 주는 결과를 초래할 수 있다는 문제가 지적됨에 따라 2007.10.17일 제70조 제5항을 신설하여 공익사업의 계획 또는 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었을 경우에는 예외적으로 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일 당시의 공시지가를 적용할 수 있도록 하였다. 그러나 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’와 관련하여 구체적 기준이 없는 등 여전히 많은 문제를 안고 있는 실정이다.

토지보상법 제70조제3항(사업인정전 협의)	사업인정전의 협의에 의한 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 가격시점에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.
토지보상법 제70조제4항(사업인정후 협의)	사업인정후의 취득에 있어서 제1항의 규정에 의한 공시지가는 사업인정고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 당해 사업인정 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.
토지보상법 제70조제5항(예외)	제3항 및 제4항에도 불구하고 공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 제1항에 따른 공시지가는 당해 공고일 또는 고시일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.

2. 적용 보상선례의 시점 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 토지보상법에 기타사항의 참작에 의한 보정방법이 명문으로 규정되어 있지 않음에도 불구하고 현재 보상평가에서는 공시지가가 공시기준일의 적정가격을 반영하고 있지 못하다는 사유로 인근 유사토지의 보상선례 등을 기준으로 기타요인을 보정하는 것이 일반적이며 아래 표에서 보는 바와 같이 그 보정치 또한 상당하여 공시지가 기준 평가원칙이 준수되지 못하고 있는 실정이다.

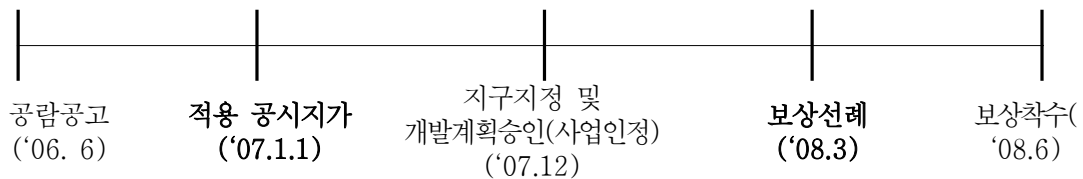
《한국토지공사 시행 사업지구 평균 기타요인 보정치 현황》

적용공시지가	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
기타요인 보정치(평균)	1.16	1.18	1.64	1.75	1.78	1.98	1.61	1.80

* 기타요인 보정치는 동일시점에서 공시지가와 보상가격의 격차를 의미

위와 같이 기타요인 보정치가 상당하여 공시지가 보다는 기타요인 보정치 산정의 기준이 되는 보상선례 등에 의해 보상가격이 더 크게 영향을 받고 있는 실정이다. 기타요인 보정치 적용이 타당한가에 대한 문제를 떠나서 현실적으로 이와 같이 보상선례 등이 보상평가의 가장 중요한 기준이 되고 있음에도 불구하고 그 적용 기준이 합리적으로 마련되어 있는지가 의문이다. 개발이익 배제와 관련하여 공시지가는 사업인정고시일 전의 공시시가를 소급하여 적용하면서 기타요인보정의 기준이 되는 보상선례는 한국감정평가협회 토지보상평가지침¹⁰⁾ 제17조제1항¹¹⁾에 의거 아래와 같이 보상시점에 가까운 최근의 보상선례를 적용하는 즉 기준의 이중성을 가장 큰 문제로 지적하지 않을 수 없다.

《택지개발사업지구 보상평가 예시》



적용 공시지가 시점과 적용 보상선례 시점 간에 상당한 괴리가 있을 수 있다는데 근본적인 문제가 있다는 것이다. 평가원칙에 의거 인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에

10) 한국감정평가협회가 제정한 토지보상평가지침은 법령의 위임에 근거한 것이 아니기 때문에 법규적 효력이 있는 것은 아니나 실제로 있어서는 협회 소속 감정평가사를 기속하게 된다.

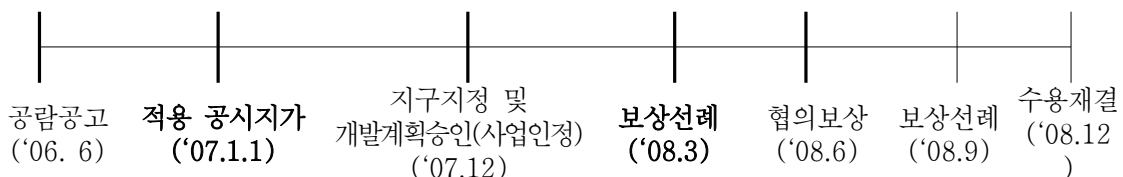
11) ‘인근지역 또는 동일수급권안의 유사지역에 있는 것으로서 평가대상토지와 유사한 이용상황의 토지에 대한 최근 2년 이내의 보상선례(당해 공익사업에 관한 것을 제외한다. 이하 같다)가 있을 때에는 그 보상선례의 평가기준 등을 참작할 수 있다. 다만, 그 보상선례가 평가의뢰자 또는 토지소유자의 특수한 사정에 의하여 이루어지거나 참작할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.’

있는 보상선례를 채택한다고 할 때 이지역의 특성상 당연히 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없어 두 시점 간에 괴리가 발생하면 근본적으로 많은 문제가 나타난다. 보상선례를 참작한 기타요인 보정은 공시지가를 적정가격으로 정상화하는 작업이지만 공시지가 시점과 다른 시점인 최근의 보상선례를 적용할 경우 인근 유사토지의 보상선례는 당해 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없고 이는 결국 개발이익을 포함하는 문제가 있을 수 있다. 현행 평가방식에서는 적용 공시지가의 시점과 시점간의 괴리가 큰 보상선례를 적용할수록 기타요인보정치가 커지며, 이에 따라 시점 간의 괴리가 클수록 개발이익 포함 정도가 커질 수 있는 문제가 있다.

토지보상평가지침 제16조제2항에서는 원칙적으로 ‘당해 사업과 직접 관련된 개발이익은 기타요인으로 보정해서는 아니된다.’ 라고 규정하고는 있으나 구체적으로는 동 지침 제17조제1항에서 최근 2년 이내의 보상선례를 적용할 수 있도록 한 것은 개발이익 배제문제보다는 공익사업간 보상가격의 형평성 확보 등을 강조한 것으로 판단된다. 결국 개발이익을 배제하기 위해서는 적용 공시지가의 시점이 매우 중요한 것과 같이 보상선례에서도 그 시점이 매우 중요함에도 이를 간과한 것으로 보인다.

또한 기타요인 보정의 기준이 되는 적용 보상선례 등의 시점을 일정시기로 고정하지 않고 가격시점 현재 최근 2년 이내로 할 경우 우려되는 것은 동일사업지구에서 순차적으로 이루어지는 보상가격 간의 균형이 유지되지 못하는 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 아래와 같이 동일토지에 대한 협의보상과 수용재결평가의 경우 둘 다 적용 공시지가는 사업인정 당시의 동일시점의 공시지가를 적용토록 되어있으나 보상선례는 서로 다른 시점의 것을 적용할 경우 수용재결평가액이 크게 상승할 수 있는 등 형평성 문제 및 결국 개발이익이 배제되지 못하는 문제가 발생할 수도 있는 것이다.

《협의보상과 수용재결평가 비교》



특히 수용재결 등 평가의 경우 토지보상평가지침 제17조 제1항의 최근 2년 이내의 보상선례 중 ‘당해 공익사업에 관한 것을 제외한다.’ 라는 규정 등에 따라 당해 사업지구의 협의보상선례를 제외하고 있으나 협의보상가격은 당해 사업으로 인한 개발이익이 당연히 배제된 가격이기 때문에 이를 배제할 이유가 없으며, 오히려 다른 보상선례를 적용할 경우 협의보상가격과 수용재결가격 간의 불균형 문제 및 개발이익을 포함시킬 소지가 오히려 크다고 보아야 할 것이다.

3. 소결

현재 보상평가 실무에서는 적용 공시지가에서부터 개발이익이 일부 반영되고 여기에 당해 사업의 영향이 감안된 인근·유사지역의 보상선례를 참작하여 공시지가를 보정함으로써 개발이익이 이중으로 반영될 수 있는 구조적인 문제를 안고 있다고 할 수 있다. 특히 보상선례가 단지 공시지가를 보충하는 기능에 그쳐야 함에도 공시지가와 다른 시점의 보상선례를 적용토록 함으로써 보상선례가 실질적 평가기준이 되는 등 토지보상법이 규정하고 있는 공시지가의 기준성이 크게 훼손되고 있는 실정에서 개발이익이 충분히 배제되지 못하고 있으며, 협의보상가격과 수용재결 가격 간에도 정상지가상승분을 초과하는 등 불균형이 발생하는 문제점이 있다.

IV. 제도개선방안

현행 보상평가방식에서는 공시지가뿐만 아니라 보상선례 등도 중요한 기준이 되고 있는 실정으로 공시지가 및 보상선례 등에 당해 사업으로 인한 개발이익이 포함되어 있을 경우 이를 배제하는 것이 타당하나, 구체적 기준이 없을 경우 당해 사업으로 인한 개발이익만을 구분하여 산정할 수 있는지가 의문시 된다. 따라서 개발이익배제 문제를 평가사의 재량에 맡겨놓기 보다는 합리적이고 구체적인 기준을 마련하는 것이 필요하며, 결국 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지는 정상적인 지가 변동분을 반영하는 이러한 원칙에 충실한 제도개선이 모색되어야 할 것이다.

1. 적용 공시지가 시점을 실질적인 사업개시시점으로 앞당기는 방안

현재 기준이 되는 사업인정 당시는 당해 사업으로 인한 영향이 지가에 이미 반영되는 경우가 많은 점을 감안 이전의 선행단계로 소급할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 토지보상법 제70조 제5항에서는 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’에 한해 예외적으로 당해 공익사업의 공고일 또는 고시일 당시의 공시지가를 소급하여 적용할 수 있도록 하였으나 이는 예외적으로 적용할 사항이 아닌 원칙적으로 적용할 사항이며, 특히 ‘토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우’를 둘러싼 논란 소지만 크므로 이를 근본적으로 개정할 필요가 있다. 예를 들면 택지개발사업의 경우 공람공고일 당시를 기준으로 할 수 있도록 개선하되, 사업인정 전 협의와 사업인정 후 협의에 있어 적용 공시지가 시점에 대한 기준을 달리 적용할 실익이 없으므로 토지보상법 제70조 제3항과 제4항을 합하여 다음과 같이 개정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

제1항에 의한 공시지가는 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서, 당해 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일에 가장 가까운 시점에 공시된 공시지가로 한다.

2. 거래사례비교법의 사정보정 개념 도입 방안

보상평가의 경우 개발이익을 배제하기 위해서는 공시지가를 소급적용하는 것도 중요하지만 더 중요한 것은 공시지가 보다 더 큰 영향을 미치고 있는 보상선례 등의 시점 기준을 더 엄격히 규정하는 것이라 할 수 있다. 보상평가에 있어 공시지가를 기준으로 한 비교평가방식은 아래와 같이 거래사례비교법의 비준가격을 구하는 방식에서 거래사례를 공시지가로 대신한 것으로 볼 수 있다. 다만, 거래사례비교법에서는 거래사례가 적정가격이 아닐 경우 사정보정¹²⁾을 거치도록 하고 있는 반면 공시지가는 개념상 적정가격이기 때문에 사정보정을 인정치 않는다는 점이나 공시지가 제도 운용상의 문제점 등으로 인해 공시지가가 적정가격이 아닐 수도 있다는 데 문제가 있다.

$$\text{비준가격} = \text{거래사례} \times \text{사정보정} \times \text{시점수정} \times \text{지역} \cdot \text{개별요인 비교} \\ (\text{보상가격}) \quad (\text{공시지가})$$

공시지가는 개념상 적정가격이기 때문에 사정보정이 필요치 않다고 하고서는 현실적으로 공시지가는 적정가격이 아니기 때문에 기타요인 보정이라는 왜곡된 모습이 보상평가 방식에 등장하고 있는 것이다. 특히 사정보정은 기준이 되는 거래사례를 그 거래 시점 당시의 적정가격으로 보정하는데 반해 기타요인 보정은 기준이 되는 공시지가의 시점과 다른 시점의 보상선례를 적용하여 품등비교 외에도 시점수정 과정을 거쳐 적정가격으로 보정하는데 근본적인 차이가 있다고 할 수 있다. 공시지가를 최근의 보상선례시점의 가격으로 적정화하는 것이 현재 보상평가의 가장 중요한 과정으로 이 과정에서 개발이익포함 문제가 발생할 수 있는 것이다.

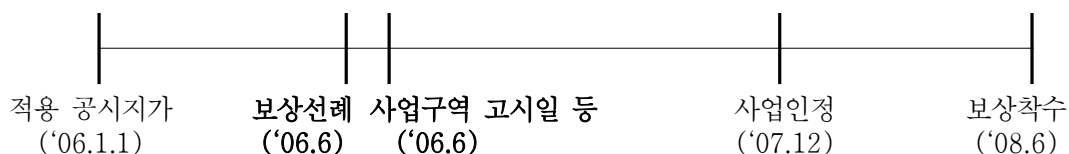
현재와 같은 보상선례 적용으로 인한 개발이익포함 문제를 해소하기 위해서는 아래와 같이 거래사례비교법의 사정보정에서와 같이 공시지가를 그 당시의 적정가격으로 보정하는 작업이 반드시 필요하다. 공시지가제도의 운영상 등의 문제점으로 인해 공시지가를 적정가격으로 보정하는 것이 불가피하다고 할 때 거래사례가 적정가격이 아닐 수 있다는 점과 같은 것으로 보아 그 당시가격으로 사정보정절차를 거치는 것이다. 최근의 보상선례를 참작한 기타요인보정이 아닌 사정보정 절차와 같이 적용 공시지가 시점 당시의 보상선례 등을 참작하여 적정화하는 방안이 필요한 것이다.

$$\text{보상가격} = \text{표준지 공시지가} \times \text{사정보정} \times \text{시점수정} \times \text{지역} \cdot \text{개별요인 비교}$$

12) 거래사례 등에 거래당사자의 특수한 사정 또는 개별적인 동기가 개재되어 있거나 평가선례 등에 특수한 평가조건 등이 반영되어 있는 경우에는 그러한 사정이나 조건 등이 없는 상태로 이를 적정하게 보정하는 것으로 그 당시가격으로 보정하는 것을 말함

보상선례 등을 인근·유사지역에서 구할 때 사업개시시점 이후 최근의 보상선례는 당해 공익사업의 영향이 감안될 수밖에 없고 그 보상선례를 적용하면서 당해 사업으로 인한 개발이익만을 구분 산정하여 배제할 수 없는 경우라면 근본적으로 보상선례의 시점에 대해서도 공시지가 시점과 같은 개발이익을 배제할 수 있는 시점 기준이 필요하다. 여기서 사정보정이나 기타요인보정이나의 문제는 공시지가를 어느 시점의 가격으로 적정화할 것인가라는 차이에 불과하며 단지 보상평가방식을 일반적인 평가기법과 달리 적용할 실익이 없으므로 일반적인 평가기법과 동일하게 사정보정과 같은 절차를 도입하는 것도 고려해볼 필요가 있다. 결론적으로 적용 보상선례의 시점을 적용 공시지가와 유사한 시점으로 하도록 하자는 취지이다.

다만 다음과 같이 공시지가 적용 시점이 사업개시시점(예를 들어 사업구역 고시일 등)보다 앞당겨 질 경우 공시지가 보정 시 참작하는 보상선례 등은 사업개시시점과 유사한 시점의 보상선례를 적용함으로써 적용 공시지가 시점과 사업개시시점간의 괴리가 있는 부분은 시점수정을 인정하는 것이 합리적일 것이다. 즉 공시지가를 실질적인 사업개시시점(사업구역 고시일 또는 공람공고일)당시의 적정가격으로 보정하는 것이 필요하다. 현행 평가방식에서 무엇보다도 적용 보상선례의 시점을 사업개시시점 당시로 정하는 것이 중요하다. 이럴 경우 협의보상가격과 수용재결가격과의 불균형 문제도 보상선례 시점 등을 서로 동일하게 적용할 경우 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다.



3. 공시지가 기준 완화방안

현재 보상평가의 문제점은 공시지가 이외에 보상선례 등이 실질적인 평가기준이 되는 등 공시지가가 그 기준성을 유지하지 못하는 경우가 많고 결과적으로 이중적인 기준가격으로 인해 평가의 신뢰성 확보에 저해 요인이 되고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 공시지가의 적정성 확보를 위한 노력도 중요하지만 보다 근본적인 방향 전환이 필요하다. 즉 공시지가의 적용범위에 대한 개선이 필요한 실정이다. 1989년 공시지가 제도가 도입된 이래 공시지가의 적정성 문제가 항상 논란이 되어 왔다는 그 이면에는 공시지가가 과세표준, 공적 및 사적 평가의 기준 등과 같은 다양한 목적을 동시에 추구하는 것이 현실적으로 불가능하다는 것이다. 이러한 문제점에도 불구하고 공시지가의 실효성 확보차원에서 모든 평가에 공시지가를 기준으로 평가토록 한 것은 많은 문제를 내포할 수밖에 없다. 현재 보상평가에 있어서 공시지가 기준 평가원칙은 법적·제도적 수준에서만

존재할 뿐이며, 실질적으로는 그 기준이 무시되고 있는 상태로 보아야 할 것이다.

보상 등 공적 평가에 있어 그 공정성을 담보키 위한 측면에서 공시지가 기준평가는 타당한 점이 있으나 공시지가에 대한 신뢰가 부족한 상태에서는 확실적인 공시지가 기준평가는 많은 문제점을 안고 있다. 결국 보상평가에 있어서 개발이익배제는 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지 정상적인 지가변동분을 감안할 때 실현될 수 있다고 한다면 사업개시시점의 적정가격을 공시지가가 뿐만 아니라 다른 기준가격을 선택적으로 적용하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 2006년 이후 도입된 실거래가신고가격은 제도가 정착되고 사례가 충분하다면 좋은 대안이 될 수 있을 것이다. 결국 이는 현재 이중적으로 기준가격을 적용하는 모순을 해결함으로써 평가의 신뢰성 확보에도 기여할 것이다.

또한 프랑스에서는 수용평가에 있어 협의가 일정비율 이상 성립된 경우 그 협의가격을 기준으로 하여 협의보상금과 수용보상금 사이에 균형이 이루어지도록 하고 있는¹³⁾ 점을 감안 우리의 경우도 당해 사업지구 협의보상율이 50% 이상일 경우 수용재결 및 이후의 의의재결과 소송평가 등에 있어서 당해 사업지구내 인근 유사토지의 협의보상가격을 기준으로 보상평가하는 제도를 도입할 필요가 있을 것이다. 만약 수용재결평가 등에서 공시지가 대신 협의보상가격을 직접적인 기준으로 하는 것이 당장 어렵다고 한다면 기타요인보정의 기준으로 다른 보상선례를 적용하는 대신에 당해 사업지구내 인근 유사토지의 협의보상가격을 적용한다면 개발이익 배제 및 협의보상가격과 수용재결가격 간의 불균형 문제를 보다 효과적으로 해결할 수 있을 것이다.

V. 결론

도로 개통으로 인해 상승된 가격, 즉 개발이익은 배제되어야 한다는 대법원 판례¹⁴⁾가 나온지 30여년이 지났고, 특히 2003년 1월 1일 제정·시행된 토지보상법 제67조제2항에서는 개발이익배제를 명문화하였지만 여전히 이에 대한 논란이 상존하고 있는 실정이다. 이러한 논란이 끊이지 않는 것은 개발이익이 사유재산권과 밀접한 관련이 있어 이를 배제하는 것이 결코 용이하지 않고 또한 당해 사업으로 인한 개발이익의 측정이 매우 어렵기 때문이기도 하다. 특히 신도시 등 대규모 공익사업의 경우 사업지구 밖 주변지역 지가 상승은 보상평가에 있어서 개발이익배제 문제를 더욱 어렵게 하고 있는 실정이다.

다만 여기에서는 공익사업지구 밖의 개발이익환수장치는 별도로 강화되어야 할 문제로 논의하지 않았으며, 현재 토지보상평가에 있어서 개발이익 배제가 충분히 이루어지지 못하고 있는 문제점 및 이에 대한 개선방안을 찾고자 하였다. 보상평가에 있어서 개발이익

13) 한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12. 92쪽

14) 대법원 1975.11.11 선고 95다1729 판결

배제는 실질적인 사업개시시점 당시의 적정가격을 기준으로 하여 보상시점까지 정상적인 지가변동분을 감안할 때 실현될 수 있을 것이며 이를 위해서는 실무적으로 적용 가능한 구체적이고 충분한 장치가 조속히 마련되어야 할 것이다. 첫째, 적용 공시지가 시점을 공익사업이 실질적으로 지가에 영향을 미치는 사업개시 시점 즉 당해 공익사업의 구역고시일 또는 공람공고일 당시로 소급하여 적용하는 것이 필요하다. 둘째, 공시지가 이외에 기타요인 보정의 기준이 되는 보상선례 등이 중요한 평가기준으로 작용함에 따라 적용 보상선례 시점을 공시지가와 같이 엄격히 적용할 필요가 있다. 마지막으로 현재 보상평가에 있어서 기준가격을 이중으로 적용하는 등의 문제는 결국 공시지가의 신뢰부족에 기인하므로 무조건적으로 공시지가를 기준으로 하는 평가방식에서 벗어나 신뢰할 수 있는 기준가격을 선택적으로 적용할 수 있는 방안을 검토할 수 있으며, 수용재결평가 등에 있어서는 당해 사업의 협의보상선례를 적극적으로 활용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

공익사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시된 후 기간이 얼마 되지 않을 때에는 당해 사업에 따른 지가 영향 등을 파악하기가 비교적 용이하고 개발이익배제도 쉬울 수 있으나 상당한 기간이 지나서 이미 부동산시장에서 많은 거래가 이루어지고 그 가격이 일반적인 시가로 인식된 후에 이를 당해 사업으로 인한 개발이익이라 하여 보상액산정에서 공제할 경우 실무에서는 많은 민원이 발생할 것으로 예상된다. 따라서 장기간 행위제한 등으로 인한 재산상 불이익을 최대한 방지함은 물론 당해 사업으로 인한 개발이익배제를 실무적으로 용이하게 하기 위해서는 공익사업의 계획 후 보상시기를 최대한 앞당기는 노력도 함께 수반되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

건설교통부, 공공용지취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(Ⅱ), 2000. 6

한국감정원, 보상평가(상), 2000. 1

한국토지공사, 토지보상제도 개선 연구, 2005.12

임호정 외, 2000, 정당보상에 있어 기타사항의 참작에 대한 고찰, 감정평가논집, 제 X집